VOLUME 17 – NÚMERO 60 – JANEIRO/JUNHO 2012

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são publicados semestralmente pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). Os *Cadernos* têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Os artigos devem ser inéditos e podem ser tanto em português como em espanhol e inglês, de autores brasileiros e estrangeiros.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital (formato .doc) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação deverá estar em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. Este não deverá conter notas de rodapé, mas sim de fim de texto, numeradas em números arábicos e apresentadas antes das referências bibliográficas. O título deverá constar no início do trabalho, sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados, em página separada, o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, sua filiação institucional e seu endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (*blind peer review*), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

A submissão dos artigos deve ser feita por meio do endereço eletrônico cadernosgpc@fgv.br. Os números publicados dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* estão disponíveis em www.fgv.br/ceapg.

ISSN 2236-5710

(cc) BY-NC-ND

EXPEDIENTE

EDITORAS
Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

EDITOR ADJUNTO Otávio Prado
ASSISTENTE EDITORIAL Ana Paula Dantas Ferreira da Rocha
APOIO ADMINISTRATIVO Fabiana P. Sanches de Moura
APOIO EDITORIAL Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL
Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile
Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
José Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO
Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Inaiá Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-**RP)**
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Núcleo de Estudos de População (Nepo)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhães – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UnB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

(cc) BY-NC-ND

CAPA e PROJETO GRÁFICO Ametista Design Estúdio
PRÉ-EDIÇÃO Otacílio Nunes
REVISÃO Francisco José M. Couto

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 17, n. 60 – São Paulo: 2012
v. 1, n. 1 (jan./fev. 1997) – São Paulo
Bimestral (1997-2002)
Mensal (2003-2004)
Semestral (2005-)
ISSN 2236-5710
1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico. 3. Políticas Públicas – Periódicos.
I. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

(cc) BY-NC-ND

SUMÁRIO

EDITORIAL

A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS
Sérgio Praça

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS BRASILEIROS NA CORREÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GOVERNADORES
Renato Santiago Quintal, Ricardo Bernardes da Cunha, Francisco José dos Santos Alves e Waldir Jorge Ladeira dos Santos

DO CONTROLE INTERNO AO CONTROLE SOCIAL: A MÚLTIPLA ATUAÇÃO DA CGU NA DEMOCRACIA BRASILEIRA
Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira

POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS PARA A EQUIDADE: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
Bruna Cruz de Anhaia

TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM ESPAÇOS RURAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA "JUNTOS" NA COMUNIDADE INDÍGENA DE PILPICHACA, NO PERU
Violeta Magdalena Rojas Huayta e Claudia Souza Passador

TOCANDO O INTANGÍVEL: EXPLORANDO EFEITOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NAS DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA POBREZA
Carla Bronzo e Ian Prates

PROTEÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADE NO BRASIL
Mariana Eugenio Almeida

A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL
Sandro Pereira Silva

ISSN 2236-5710
(cc) BY-NC-ND

EDITORIAL

É com satisfação que chegamos ao número 60 dos **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, o qual aborda um conjunto de temas diversificados, refletindo a abrangência do "campo de pública" atualmente em re-configuração no país, tanto no plano da atuação do Estado e de atores não-governamentais, como no plano da formação e da pesquisa acadêmica e aplicada.

Os oito artigos que integram este número da revista foram submetidos ao processo de avaliação duplo cego, tendo sido analisados por pelo menos dois avaliadores. Um dos artigos deste número conta com a participação de uma professora que integra o Conselho Editorial da Revista, a profª. Maria Rita Loureiro. Este artigo, escrito em conjunto com outros pesquisadores, foi submetido ao mesmo processo de avaliação que os demais integrantes deste número da revista e publicado após parecer favorável dos pareceristas.

O primeiro artigo, "Organização do Processo Orçamentário nas Assembléias Legislativas", de Sergio Praça, trata de tema pouco explorado pela literatura especializada no Brasil, a organização do processo legislativo nos estados. A partir de uma abordagem neo-institucionalista, o artigo analisa o grau de centralização do processo orçamentário no nível estadual de governo e a liberdade de emendamento parlamentar nas Assembléias Legislativas brasileiras. O artigo classifica os estados brasileiros quanto ao grau de centralização do processo orçamentário e quanto ao grau de liberdade para proposição de emendas ao orçamento, classificação que pode servir de base a novas pesquisas sobre políticas fiscais estaduais e sobre relação Executivo-Legislativo no nível estadual de governo.

Também sobre o nível estadual é o artigo de Renato Santiago Quintal, Ricardo Bernardes da Cunha, Francisco José dos Santos Alves e Waldir Jorge Ladeira dos Santos, intitulado "A atuação dos tribunais de contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores". A pesquisa em que se baseia este artigo procurou verificar se a apresentação de demonstrações contábeis em desacordo com os princípios e normas da contabilidade pelos governadores tem resultado na recomendação de aplicação de sanções por parte dos tribunais de contas estaduais. Com base em pesquisa bibliográfica e de documentos de prestação de contas, o artigo conclui que os tribunais de contas estaduais não recomendam a aplicação de sanções, a apuração de responsabilidade ou a republicação das demonstrações contábeis.

ISSN 2236-5710
(cc) BY-NC-ND

O tema do controle é também objeto do artigo "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira", de Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira. Este artigo analisa a atuação da CGU – Controladoria Geral da União, destacando a ampliação de suas funções desde sua criação em 2003. Inicialmente centralizando o controle interno da Administração Pública Federal, esse órgão ampliou suas funções, abarcando o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência, e recentemente inovou, ao passar a exercer um importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes. Os autores destacam neste processo como a ampliação do foco de atuação do CGU, para além do controle interno, tornou clara para os seus membros a ligação dos problemas da gestão pública com os do controle democrático.

Um quarto artigo trata de políticas de inclusão, com foco na área de Educação Superior. Em "Políticas públicas e sociais para a equidade: um estudo do Programa Universidade para Todos", Bruna Cruz de Anhaia descreve o ProUni, recuperando suas origens e discutindo sua implantação e o impacto do programa. Além de dados gerais sobre a evolução do programa, este artigo inclui depoimentos de alunos beneficiados, que revelam a ocorrência de estigmatização dos estudantes, mas também a existência de um processo de *empowerment* que tem contribuído para a redução da "pobreza subjetiva". Além da estigmatização, que já tem sido minimizada por medidas como a criação de uma Associação de alunos do ProUni e de uma revista do programa, o artigo identifica gargalos a serem ainda enfrentados, como o derivado de dificuldades financeiras e materiais dos alunos durante o curso universitário.

Três artigos tratam de programas de transferência condicionada de renda, um tema que entrou na agenda societária e governamental nos últimos anos. O primeiro deles, "Transferência condicionada de renda e segurança alimentar em espaços rurais: uma análise do programa "Juntos" na comunidade indígena de Pilpichaca, no Peru", é de autoria de Violeta Magdalena Rojas Huayta e Claudia Souza Passador. O artigo se baseia em estudo sobre os reflexos do programa Juntos, de transferência condicionada de renda, na segurança alimentar de seus beneficiários, considerando o caso da comunidade indígena de Pilpichaca, uma das mais pobres do Peru. Os resultados mostram que, entre os beneficiários deste programa, houve um aumento do consumo de alimentos de alto valor nutritivo e do gasto com alimentos. No entanto, não foram observados resultados significativos na redução da prevalência da subnutrição.

O segundo artigo com este foco, "Tocando o intangível: explorando efeitos de programas sociais nas dimensões menos tangíveis da pobreza", de Carla Bronzo e Ian Prates, analisa efeitos do Programa Bolsa Família e de serviços desenvolvidos nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social. Com base em pesquisa qualitativa e quantitativa, realizada em Belo Horizonte/MG, o artigo conclui que os serviços socioassistenciais produzem efeitos que a transferência de renda, por si só, não produz. Dentre as beneficiárias do Bolsa Família, as que participam dos serviços do CRAS apresentam maior disposição para procurar emprego, ampliam sua esfera de sociabilidade, têm mais informações sobre serviços públicos e aumentam sua capacidade dialógica e discursiva.

Proteção social e desigualdade no Brasil é o título do artigo de autoria de Mariana Eugenio Almeida, que analisa a contribuição das políticas de proteção social, em especial da Previdência Social e da Assistência Social, para o enfrentamento da

(cc) BY-NC-ND

desigualdade de renda no Brasil. A tese defendida no artigo é a de que, apesar dos avanços observados a partir da Constituição de 1988, tais políticas podem, também, causar um efeito perverso, contribuindo para a reprodução e o aumento das desigualdades existentes na sociedade.

No campo previdenciário, o caráter perverso se associa ao alto grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que o sistema de base contributiva tende a reproduzir as desigualdades presentes no mercado de trabalho. Em relação às políticas de Assistência Social, em particular as de transferência de renda, a autora destaca os desafios ainda existentes, sobretudo os derivados da superfocalização e os relativos à extensão da cobertura.

Finalmente, o artigo "A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e Sociedade no Brasil", de Sandro Pereira Silva, discute a abordagem territorial no planejamento e na implementação de políticas públicas no Brasil. Com base na análise de experiências recentes, o artigo conclui que avanços teóricos e empíricos da abordagem territorial não foram acompanhados por inovações no marco jurídico brasileiro. Por outro lado, as experiências em curso já trouxeram bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais e uma maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais.

Boa leitura!

Ana Cristina Braga Martes

Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

(cc) BY-NC-ND